



**PRÉFET
DE LA LOIRE-
ATLANTIQUE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

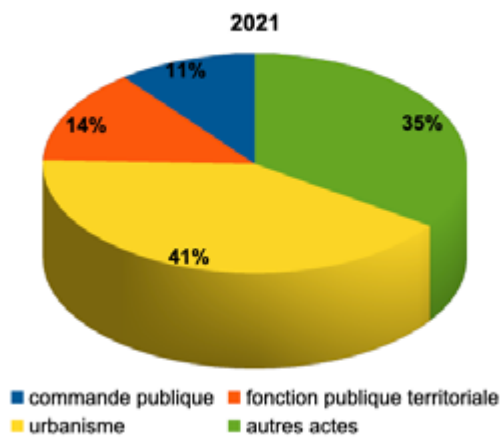
CONTRÔLE DE LA LÉGALITÉ ET CONSEIL AUX COLLECTIVITÉS

SYNTHÈSE DES OBSERVATIONS ET CONSEILS 2021

I. BILAN D'ACTIVITÉ

Nature des actes reçus au contrôle de légalité

Nature des actes reçus au contrôle de légalité



= 149 109 actes reçus



- 14 % des actes reçus ont été contrôlés
- 425 décisions ont fait l'objet d'une action
- 29 arrêtés préfectoraux

1632 réponses à demandes de conseil

Dans un contexte d'accompagnement des nouveaux élus dans leur première année de mandat (50 % ont été renouvelés sur le département) et de crise sanitaire qui s'inscrit dans la durée, la mise en œuvre de différentes dispositions législatives et réglementaires a rythmé l'activité du service comme suit :

- transfert des pouvoirs de police des maires aux présidents d'intercommunalité
- élections du département et de la région
- opposition à la prise de compétence PLUi et prise de compétence autorité d'organisation de la mobilité (AOM) qui a été décalée au 31/07/2021
- poursuite de la mise en œuvre de la loi de transformation de la fonction publique territoriale (RIFSEEP, forfait mobilité durable, télétravail, contrats de projets, volontariat, temps de travail)
- volume de conseil et contrôle conséquent axé sur les problématiques de crise sanitaire, dans les domaines de la démocratie locale, commande publique et interventions économiques principalement.

A votre disposition : Fiches réflexes et circulaires sur le site internet :

<https://www.loire-atlantique.gouv.fr/Politiques-publiques/Relations-avec-les-collectivites-territoriales/> ; Infos-Flash hebdomadaire

II. SYNTHÈSE DES OBSERVATIONS ET CONSEILS

COMMANDE PUBLIQUE

PRINCIPALES OBSERVATIONS RELEVÉES LORS DU CONTRÔLE

Liberté d'accès à la commande publique

- insuffisance de définition préalable du besoin et passation d'avenants
- insuffisance de justifications ou non-respect des règles pour passer :
 - les marchés sans publicité ni mise en concurrence ;
 - les marchés passés en procédure formalisée avec négociation ;
 - les marchés globaux.
- non respect de la durée maximale des marchés ordinaires et des accords-cadres
- illégalité d'avenants, non justifiés, relatifs à la prolongation de la durée des marchés

Égalité de traitement

- obligation de ne pas contracter systématiquement avec la même entreprise pour les marchés de faible montant

Transparence des procédures

- nécessité de rédiger un contrat écrit, même pour les marchés publics de faible montant
- vigilance dans la rédaction des documents de consultation suite à la détection d'informations divergentes
- obligation de mettre à disposition les données essentielles sur le profil acheteur

Autres observations

- absence des caractéristiques essentielles dans la délibération ou la décision autorisant la signature du marché
- incompétence de l'assemblée délibérante pour approuver la passation des marchés publics au vu de la délégation consentie au maire
- illégalité liée à la rétroactivité des actes

Points de vigilance

Les modifications contractuelles des marchés publics et des contrats de concession, en lien avec la crise sanitaire et ses conséquences :

absence d'évaluation précise du préjudice et de vérification des sommes demandées ;
avenants entraînant une modification substantielle des contrats, modifiant les conditions de mise en concurrence initiale.

Ces illégalités ont donné lieu à des demandes :

- de retrait des délibérations approuvant les projets d'avenants ou des avenants ;
- de résiliation de certains marchés publics ;
- de conclusion de protocoles transactionnels ;
- de relancer de nouveaux marchés.

COMMANDE PUBLIQUE

PRINCIPAUX SUJETS ABORDÉS AU TITRE DE L'ACTIVITÉ DE CONSEIL

Règles et modalités de télétransmission des contrats publics

- non respect de la convention de télétransmission : objet inadapté, mauvais libellé, pièces jointes qui n'ont pas à l'être et au contraire, pièces manquantes telles que le RAO et le DQE ; utilisation erronée de la nomenclature ; nommage des pièces non-respecté ; recours au mode multicanal
- apposition de la signature électronique
- règles de transmission des marchés subséquents

Délégations de l'exécutif en matière de commande publique

- forme du compte rendu des délégations
- différence entre la décision et la délibération, suivant la délégation octroyée à l'exécutif

Conseils en lien avec la crise sanitaire

- possibilité de prolonger un contrat de concession (DSP) ou des marchés publics
- application de la loi ASAP pour les marchés de travaux inférieurs à 100 000 € HT
- modalités de résiliation d'un marché et mode d'emploi du protocole transactionnel (concessions réciproques, indemnisation, montant global...)

Procédures : abandon et relance

- relance de lots suite à une liquidation d'entreprise, résiliation pour faute titulaire et conditions de poursuite de réalisation des travaux
- relance d'une délégation de service public suite à la réception d'une offre inappropriée
- déclaration sans suite pour infructuosité ou pour motif d'intérêt général

Commissions liées à la commande publique

- rappel des règles de mise en place d'une commission de contrôle financier
- s'agissant de la commission d'appel d'offres (CAO) :
 - établissement du règlement de la CAO
 - modalités de remplacement des membres de la CAO (suite démission)
 - composition de la CAO dans le cadre d'un groupement de commandes
- modalités de composition de la commission consultative des services publics locaux

Point de vigilance

Risque de requalification de conventions conclues de gré à gré ou de conventions de subventions en contrat de la commande publique : marchés publics ou concessions

Pour plus de détail : fiches Réflexes <https://www.loire-atlantique.gouv.fr/Politiques-publiques/Relations-avec-les-collectivites-territoriales/Commande-publique/Fiches-reflexes>

INTERVENTIONS ÉCONOMIQUES ET DOMANIALITÉ

PRINCIPALES OBSERVATIONS RELEVÉES LORS DU CONTRÔLE

- non-respect du partage de compétence entre communes et EPCI FP en matière d'aide à l'immobilier d'entreprises
- non-respect de la typologie des aides à l'immobilier d'entreprises fixée à l'article L. 1511-3 du CGCT (seuls les rabais sont autorisés et non l'exonération totale pendant la crise sanitaire)
- vice de compétence dans une matière non-détenue par la collectivité
- rétroactivité des délibérations des actes en matière de détermination de la tarification des services publics.
- gratuité d'occupation du domaine public (notamment en période de crise sanitaire avec exonération totale au lieu de modulation ou de remise gracieuse à posteriori)
- rétroactivité des autorisations d'occupation temporaire (AOT) du domaine public
- vice de compétence dans la délivrance des AOT ou de la fixation du montant de redevance applicable entre le maire et l'assemblée délibérante.

Point de vigilance

Actions mises en place dans le prolongement de la crise sanitaire dans le domaine des aides à l'immobilier d'entreprise et de la perception des redevances d'occupation du domaine public.

PRINCIPAUX SUJETS ABORDÉS AU TITRE DE L'ACTIVITÉ DE CONSEIL

- conflit d'intérêt
- aides à l'immobilier d'entreprises
- création de société de projet
- mécénat, prêt, caution et garantie de loyer aux associations
- modalité de financement d'un bien public par une association
- procédure de cession / acquisition d'immeuble et de biens sans maître
- acte en la forme administrative
- location gérance d'un commerce
- cession d'un bien à l'euro symbolique ou à un prix inférieur à l'avis de la direction de l'immobilier de l'Etat
- convention de mise à disposition d'un équipement public (risque de requalification en DSP)

Pour plus de détail : fiches Réflexes <https://www.loire-atlantique.gouv.fr/Politiques-publiques/Relations-avec-les-collectivites-territoriales/Gestion-locale/Fiches-reflexes>

FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

PRINCIPALES OBSERVATIONS RELEVÉES LORS DU CONTRÔLE

- différence entre les bénéficiaires du RIFSEEP (ancienneté, type de contrat)
- absence de CIA dans le RIFSEEP
- maintien de congés supplémentaires qui réduisent la durée annuelle de travail
- délai de transmission des actes individuels

Point de vigilance

Principe de non-rétroactivité des actes : afin qu'un contrat de recrutement puisse revêtir un caractère exécutoire, il doit avoir été notifié à l'intéressé et transmis en préfecture, s'il s'agit d'un acte transmissible. L'article L.2131-1 du CGCT précise que les décisions individuelles doivent être transmises dans un délai de quinze jours à compter de leur signature. Certains contrats ou décisions de recrutement ont été transmis alors même que la décision produisait des effets depuis plusieurs semaines, voire n'avait plus cours. Il s'agit d'une illégalité majeure en droit administratif.

RIFSEEP

- principes d'égalité de traitement et de parité (ce dernier est codifié à l'article L. 714-4 de la fonction publique)
- doit être mis en œuvre dans un délai raisonnable, pour les cadres d'emploi homologues, dès lors que les corps équivalent de la fonction publique d'État en bénéficient
- nécessité d'instaurer non seulement l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE), mais également le complément indemnitaire annuel (CIA) lié à l'engagement professionnel et à la manière de servir.
- l'organe délibérant définit les plafonds applicables à chacune des parts (IFSE et CIA) et en fixe les critères, sans que la somme des deux parts dépasse le plafond

global des primes octroyées aux agents de l'État

- pas de maintien du versement de l'IFSE en cas de congés de longue maladie, de longue durée ou de maladie grave, en l'absence de dispositions prévues à parité avec les agents de la fonction publique d'État (Conseil d'État, 3ème chambre, 22/11/2021, 448779)
- possibilité de prévoir le bénéfice du RIFSEEP aux agents non titulaires, dès lors les agents concernés exercent des tâches ou missions comparables à des fonctionnaires de l'État ou territoriaux à qualification et expérience professionnelle équivalentes ou, à défaut, compte tenu des fonctions occupées et de la qualification de l'agent. Les seuls motifs de la durée du contrat de recrutement ou de l'ancienneté des agents non titulaires ne justifient pas le non versement du RIFSEEP à certains agents.

Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel institué par le décret n°2014-513 du 20 mai 2014 pour les fonctionnaires d'État et en application du principe de parité entre la fonction publique de l'État et la fonction publique territoriale.

FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

ORGANISATION ET AMÉNAGEMENT DU TEMPS DE TRAVAIL

- à compter du 1er janvier 2022, fin des régimes dérogatoires à la durée hebdomadaire de 35 heures autorisés dans la fonction publique territoriale
- une dérogation peut être accordée pour tenir compte de sujétions liées à la nature des missions, prévues par l'article 2 du décret n°2001-623 du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale.

La mise en œuvre de cette dérogation ne doit cependant pas aboutir à une réduction du temps de travail de l'ensemble des agents de la collectivité

- en cas de dépassement de la durée annuelle de travail effectif de 1607 heures pour un temps complet, des jours de réduction du temps de travail sont attribués, les 1607 heures correspondent à une durée maximale de travail
- les jours dits « de fractionnement » sont octroyés dans les conditions prévues à l'article 1 du décret n°85-1250 du 26 novembre 1985 et ne peuvent donc pas être prévus de façon systématique.

article 47 de la loi n°2019-828 du 06 août 2019 de transformation de la fonction publique

PRINCIPAUX SUJETS ABORDÉS AU TITRE DE L'ACTIVITÉ DE CONSEIL

- questions statutaires générales dont se démarquent les questions sur les DGS (recrutement, logement de fonction), sur les détachements et le cumul d'emploi
- contractuels : contrat de projets / volontariat
- temps de travail : obligation de délibérer / définition des cas dérogatoires
- régime indemnitaire : forfait mobilité durable / allocation télétravail

Pour plus de détail : fiches Réflexes <https://www.loire-atlantique.gouv.fr/Politiques-publiques/Relations-avec-les-collectivites-territoriales/Fonction-publique-territoriale/Fiches-reflexes>

DÉMOCRATIE LOCALE

PRINCIPALES OBSERVATIONS RELEVÉES LORS DU CONTRÔLE

- règlement intérieur : obligation pour les communes de plus de 1 000 habitants (contre 3 500 habitants auparavant), non respect des droits des élus (notamment de l'opposition) s'agissant plus particulièrement des modalités de dépôt des questions orales
- délégations de fonction et signature : absence d'ordre de priorité, délégation imprécise, rétroactivité
- surclassement démographique : procédure et non respect des critères

Point de vigilance

Fin de l'obligation du dépôt légal du bulletin municipal que de nombreuses communes continuent d'envoyer au préfet.

Délégation du conseil municipal au maire :

- nécessité de fixer les limites dans certaines matières pour rendre la délégation opérante et ne pas risquer une annulation de la décision pour incompetence de l'auteur
- nécessité de rendre compte des décisions prises par l'exécutif en vertu de cette délégation à chacune des réunions obligatoires : elles doivent être inscrites au registre des délibérations du conseil, faire l'objet d'une publicité et être transmises au contrôle de légalité.

Délégation de fonction du maire aux adjoints : définition d'un ordre de priorité en cas de délégations similaires à plusieurs élus

Régime indemnitaire des élus : rédaction d'un tableau récapitulatif de l'ensemble des indemnités allouées, respect de l'enveloppe indemnitaire fixée par le CGCT

Règlement intérieur :

- obligation pour les conseils municipaux des communes de plus de 1000 habitants de se doter d'un règlement intérieur (art. L. 2121-8 CGCT), dans les six mois qui suivent leur installation
- fixe la fréquence ainsi que les règles de présentation et d'examen des questions orales ayant trait aux affaires de la commune
- peut prévoir un temps de parole limité afin de ne pas altérer la qualité des débats pendant les séances de l'assemblée délibérante. Néanmoins cette disposition ne doit pas porter atteinte au droit d'expression des conseils municipaux

PRINCIPAUX SUJETS ABORDÉS AU TITRE DE L'ACTIVITÉ DE CONSEIL

- indemnités : modulations, plafonds, cumul d'activité d'un maire salarié
- délégations : obligation du maire de rendre compte, ordre de priorité, notion d'absence ou empêchement en cas de suppléance
- droits des élus : désolidarisation d'un élu vis-à-vis de son groupe, conséquences sur ses droits ; droit d'amendement ; bulletin municipal
- pouvoirs de police du maire (assemblée)

Pour plus de détail : fiches Réflexes <https://www.loire-atlantique.gouv.fr/Politiques-publiques/Relations-avec-les-collectivites-territoriales/Democratie-locale/Fiches-reflexes>

URBANISME

PRINCIPALES OBSERVATIONS RELEVÉES LORS DU CONTRÔLE

- absence de l'inscription sur l'arrêté de décision ou le certificat de tacite de la date d'affichage de l'avis de dépôt de demande d'autorisation d'urbanisme en mairie (décret 2018-617 du 17/7/2018)
- application du règlement annexé au PLU de la zone agricole en particulier sur la possibilité de changement de destination des anciens bâtiments agricoles.
- compétence préfet pour les projets déposés par SNCF réseau et SNCF gares et connexions.

Points de vigilance

- motivation en fait et en droit des refus d'autorisations et des prescriptions dans les arrêtés prononcés.
- respect du caractère complet de la transmission des actes d'urbanisme au titre du contrôle de légalité conformément à la position du Conseil d'État dans son avis CE 22 mai 2015, n°385183. La transmission ne doit pas omettre en particulier les avis des services consultés lors de l'instruction qui ont permis à l'autorité compétente de prendre sa décision.

FISCALITÉ DIRECTE ET INDIRECTE

PRINCIPALES OBSERVATIONS RELEVÉES LORS DU CONTRÔLE

Vote des taux d'imposition directe locale

- Absence de prise en compte du transfert de la part départementale de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) conséquence de la suppression de la taxe d'habitation dans le cadre de la réforme de la fiscalité locale. En effet, le transfert de la TFPB départementale doit se matérialiser systématiquement par l'ajout du taux départemental 2020 au taux communal 2020 pour constituer un taux de référence sur lequel se base le conseil municipal pour voter le taux pour 2021. Ce taux de référence est repris dans l'article 1640 G du Code général des impôts (CGI).
- Non-respect de la règle de lien entre le taux de taxe foncière sur les propriétés non bâties et le taux de taxe foncière sur les propriétés bâties en application de l'article

1636 B sexies du CGI.

- Adoption d'un taux d'évolution sans fixer les taux de taxes foncières retenus dans la délibération en application de l'article 1636 B sexies du CGI.

Exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties

Poursuite de la suppression totale ou la limitation de l'exonération de TFPB pour les constructions nouvelles non conforme à l'article 1383 du CGI. En effet, la suppression de la taxe d'habitation a entraîné une évolution de l'article 1383 du CGI portant sur l'exonération de la TFPB durant les deux ans suivant l'achèvement des constructions nouvelles. À compter du 1er janvier 2021, les communes peuvent uniquement limiter l'exonération de 40 à 90 %.

Vote des tarifs de la taxe de séjour

- Absence de la reprise exacte des catégories d'établissements listées à l'article L.2333-30 du Code général des collectivités locales (CGCT) lors de la fixation des tarifs de la taxe de séjour
- Montant du plafonnement du tarif des hébergements sans classement ou en attente de classement non conforme à l'article L.2333-30 du CGCT
- Vote des tarifs hors délai, ces derniers doivent être votés avant le 1er juillet de chaque année en application de l'article L.2333-30 du CGCT

Vote des taux de la taxe d'aménagement

- Absence des références cadastrales lors du vote des taux de la taxe d'aménagement en application de l'article L.331-14 du Code de l'urbanisme et du décret du 4 novembre 2021 qui prévoit l'intégration des références cadastrales des sections ou parcelles concernées par l'application des taux
- Non-respect des catégories d'exonération facultative de la taxe d'aménagement conformément à l'article L.231-9 du Code de l'urbanisme.

Point de vigilance

Une attention particulière doit être observée sur la règle de lien entre l'évolution du taux de taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) et du taux de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB). En application de l'article 1636 B sexies du CGI, le taux de la TFPNB ne peut augmenter plus ou diminuer moins que le taux de la TFPB.

Lors du vote des taux de taxe d'aménagement, le décret du 4 novembre 2021 prévoit désormais la nécessaire indication des références cadastrales de chacune des parcelles ou sections concernées par l'application des taux votés.

PRINCIPAUX SUJETS ABORDÉS AU TITRE DE L'ACTIVITÉ DE CONSEIL

- Les nouvelles références des textes à porter en visas des délibérations de fiscalité directe locale
- La date butoir du vote des taux d'imposition
- L'absence de pouvoir de fixation du taux concernant la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et la taxe d'habitation sur les logements vacants jusqu'en 2022
- la validation de délibérations à caractère fiscal concernant les taux de taxes foncières et les exonérations de foncier bâti
- **Les nouveaux tarifs de la taxe de séjour et de la taxe sur la publicité extérieure**
- La fixation du coefficient multiplicateur à la taxe communale sur la consommation finale d'électricité
- la fixation du produit de la taxe GEMAPI
- L'utilisation de la réserve de taux capitalisée pour la contribution foncière économique
- La perception du produit de la taxe annuelle sur les éoliennes maritimes
- L'application du versement mobilité
- La suppression de la taxe communale sur les opérations funéraires.

III. LES ACTES TRANSMISSIBLES/ NON TRANSMISSIBLES AU CONTRÔLE DE LÉGALITÉ

Le contrôle de la légalité des actes pris par les collectivités territoriales et des établissements publics locaux s'effectue a posteriori par le représentant de l'État. La transmission des actes ne concerne que les actes soumis à cette obligation conformément aux articles L.2131-1, L.2131-2, L.5211-3 et L.5211-4 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Les actes pris par les autorités communales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou affichage ou à leur notification aux intéressés ainsi qu'à leur transmission, en Loire-Atlantique, au préfet de département, dans un délai de 15 jours à compter de leur signature. Cette transmission s'effectue majoritairement par le dispositif @ctes, qui permet la délivrance automatique d'un accusé de réception et permet, par conséquent, au délai de deux

mois imparti au préfet pour exercer son contrôle, tant sur la forme que sur le fond.

En principe, tous les actes administratifs pris par les collectivités territoriales et leurs établissements publics doivent être transmis au représentant de l'État pour contrôle de leur légalité. Il existe néanmoins des exceptions (articles L.2131-1, L.2131-2, L.2131-12, L.5211-3 et L.5211-4 du CGCT) : des fiches sur le site internet de la préfecture de la Loire-Atlantique listent des exemples d'actes transmissibles/non transmissibles. Les modalités de télétransmission (nommage des actes et des pièces jointes, nomenclature à respecter) sont également à votre disposition.

Le défaut de transmission de l'acte empêche ce dernier d'acquiescer le caractère exécutoire.



A votre disposition : Fiches réflexes et circulaires sur le site internet :

<https://www.loire-atlantique.gouv.fr/Politiques-publiques/Relations-avec-les-collectivites-territoriales/> ; Infos-Flash hebdomadaire